



Viðtakandi: Borgarráð

Sendandi: Skrifstofa sviðsstjóra fjármála- og áhættustýringarsviðs

Reykjavík, 9. desember 2024

MSS24100030

UMSÖGN

Umsögn um bréf Eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga til sveitarstjórnar vegna ársreiknings 2023

Þann 1. október sl. barst Reykjavíkurborg bréf frá Eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga (EFS) vegna ársreiknings 2023. Bréfið er sent sveitarfélögum sem uppfylla ekki lágmarksviðmið nefndarinnar. Tilgangur bréfsins er að benda sveitarstjórn á að þrátt fyrir bráðabirgðaákvæði VII í sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 þar sem sveitarstjórn er heimilt að víkja frá skilyrðum um jafnvægisreglu og skuldareglu út árið 2025, þurfi árið 2026 að uppfylla framangreind skilyrði.

Skv. 64. gr. sveitarstjórnarlaga¹ „ber sveitarstjórn að að sjá til þess að rekstri, fjárfestingum og ráðstöfun eigna og sjóða sé þannig hagað á hverjum tíma að sveitarfélagið muni til framtíðar geta sinnt skyldubundnum verkefnum sínum.“

Þessari skyldu skal sveitarstjórn fullnægja m.a. með því, skv. 2. mgr. 64. gr., að:

- „samanlögð heildarútgjöld til rekstrar vegna A- og B-hluta í reikningsskilum skv. 60. gr. séu á hverju þriggja ára tímabili ekki hærri en nemur samanlögðum reglulegum tekjum, og
- heildarskuldir og skuldbindingar A- og B-hluta í reikningsskilum skv. 60. gr. séu ekki hærri en nemur 150% af reglulegum tekjum.“

Ráðherra skilgreinir síðan í reglugerð nánar þau viðmið sem lögð eru til grundvallar og skal þar „heimilt að undanþiggja nánar tilgreindar kuldir eða skuldbindingar einstakra sveitarfélaga þannig að þær hafi engin eða aðeins hlutfallsleg áhrif [...]“

Í VIII. kafla sveitarstjórnarlaga er fjallað um eftirlit með fjármálum sveitarfélaga og hlutverk Eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga og vísað til þess að ráðherra setur reglugerð um störf nefndarinnar og skyldur. Reglugerð nr. 502/2012² um fjárhagsleg v viðmið og eftirlit með fjármálum sveitarfélaga kveður á um störf eftirlitsnefndar, málsmeðferð hennar og aðferðir við mat á fjárhagsstöðu sveitarfélaga, með hliðsjón af þeim viðmiðum sem sett eru í 2. mgr. 64. gr. sveitarstjórnarlaga. Fram kemur að reglugerðin skilgreinir forsendur viðmiðanna, kveður á um leyfileg frávik frá viðmiðum og útreikning þeirra. Í 15. gr. reglugerðarinnar er yfirlit yfir aðrar lykiltölur en þær sem falla undir 64. gr. sveitarstjórnarlaga sem eftirlitsnefndin reiknar m.a. við yfirferð á ársreikningum sveitarfélaga. Þær eru:

- „Reiknast sem hundraðshluti af reglulegum tekjum:
 - Framlegð.
 - Rekstrarniðurstaða.

¹ [138/2011: Sveitarstjórnarlög | Lög | Alþingi](#)

² [502/2012 – Reglugerð um fjárhagsleg viðmið og eftirlit með fjármálum sveitarfélaga.](#)

- c. Veltufé frá rekstri.
 - d. Skuldahlutfall.
 - e. Skuldaviðmið.
2. Aðrar lykiltölur:
- a. Veltufjárhlutfall.
 - b. Vaxtaberandi skuldir og skuldbindingar sem hlutfall af veltufé frá rekstri.
 - c. Peningaleg staða.“

Við mat á rekstri og fjárhagsstöðu sveitarfélags skal eftirlitsnefndin einnig hafa til hliðsjónar eignir og skuldbindingar A- og B-hluta utan efnahags, þ.m.t. ábyrgðir. Við skoðun lykiltalna skal nefndin meta sérstaklega reikningsskil A-hluta annars vegar og B-hluta hins vegar. Þá getur eftirlitsnefndin sett nánari vinnureglur um útreikning lykiltalna og samanburð þeirra við jafnvægis- og skuldaviðmið.

Í ársskýrslu eftirlitsnefndar fyrir árið 2023³ kemur fram að „[í] störfum sínum við yfirferð ársreikninga 2023 ákvað eftirlitsnefndin að setja sér nýtt verklag við útreikning á lágmarkskröfum vegna fjárhagslegra viðmiða. Í stað þess að miða við að veltufé frá rekstri og framlegð séu tiltekið hlutfall af nettó skuldum líkt og verið hefur er samkvæmt nýjum vinnureglum miðað við skuldahlutfall með sama útreikningi og skuldaviðmið, nema fyrir A-hluta eingöngu.

Lágmarksviðmiðum nefndarinnar er ætlað að styðja við lagalegu viðmiðin og eru sem hér segir:

1. Rekstrarniðurstaða ársins fyrir A-hluta skal vera jákvæð
2. Veltufé frá rekstri A-hluta í hlutfalli við rekstrartekjur skal vera að lágmarki 5% af skuldum skv. skuldaviðmiði A-hluta
3. Framlegð A-hluta í hlutfalli við rekstrartekjur skal vera að lágmarki 10% af skuldum skv. skuldaviðmiði A-hluta
4. Æskilegt er, að mati nefndarinnar, að skuldahlutfall A-hluta sé jafnan undir 100%“

Í bréfi eftirlitsnefndar til Reykjavíkurborgar dags. 1. október sl. er tekið mið af þessum viðmiðum.

Í bréfi Eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga kemur fram að samkvæmt ársreikningi Reykjavíkurborgar 2023 eru niðurstöður mælikvarða fyrir samstæðu Reykjavíkurborgar skv. *jafnvægisreglu* 26 ma.kr. jákvæð niðurstaða rekstrar yfir þriggja ára tímabil en vísað til þess að *skuldaviðmið*, sem mælist 158% fyrir samstæðu, fari umfram viðmið.

Hjá samstæðu er í bréfi eftirlitsnefndar horft til lágmarksviðmiða skv. 64. gr. sveitarstjórnarlaga þ.e. jafnvægisreglu og skuldaviðmiðs nánar til tekið skv. 14. gr. reglugerðar nr. 502/2012. Vakin er athygli á því að gerðar hafa verið breytingar á 12. gr. reglugerðarinnar, með reglugerð nr. 1195/2024 sem birt var þann 24. október 2024. Í breytingunni felst að veitu- og orkufyrirtæki eru undanskilin við útreikning á fjárhagslegum viðmiðum 64. gr. sveitarstjórnarlaga. Á það er bent að bréf eftirlitsnefndar var sent áður en reglugerð nr. 1195/2024 tók gildi. Þegar tekið er tillit til þess að veitu- og orkufyrirtæki eru undanskilin við útreikninga á jafnvægis- og skuldaviðmiði þá er þriggja ára jafnvægisviðmið samstæðu Reykjavíkurborgar jákvætt um 7,9 ma.kr. og skuldaviðmið við árslok 2023 er 109%. Báðar kennitölur samstæðu Reykjavíkurborgar

³ [Ársskýrsla EFS 2024.pdf](#)

eru því innan þeirra viðmiða sem tilgreind eru í sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 og reglugerð nr. 502/2012 um fjárhagsleg viðmið og eftirlit með fjármálum sveitarfélaga.

Sé horft til annarra viðmiða eftirlitsnefndar, þ.e. vegna A-hluta, eru þrjár af fjórum kennitölum Reykjavíkurborgar undir lágmarksviðmiðum nefndarinnar. Þetta eru *framlegð í hlutfalli af tekjum*, *rekstrarniðurstaða* og *skuldahlutfall*. Árið 2023 er lágmarksviðmið eftirlitsnefndar vegna framlegðar fyrir A-hluta Reykjavíkurborgar 8,2% í hlutfalli af tekjum en var samkvæmt ársreikningi Reykjavíkurborgar 4,5%. Skuldahlutfall skal skv. lágmarksviðmiði eftirlitsnefndar vera undir 100% en var 113%. Þá var rekstrarniðurstaðan neikvæð um 5 ma.kr. en ætti að vera jákvæð skv. viðmiðum nefndarinnar.

Fjármála- og áhættustýringarsvið Reykjavíkurborgar tekur undir ábendingar Eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga í bréfi dags. 1. október sl. og áréttar mikilvægi þess að borgarstjórn vinni að því að lögfest lágmarksskilyrði séu uppfyllt. Eins og lýst hefur verið hér að framan eru niðurstöður samstæðu árið 2023 undir fjárhagslegum viðmiðum, þegar tekið hefur verið tillit til þess að veitu og orkufyrirtæki eru undanskilin við útreikning fjárhagslegra viðmiða. Orkuveita Reykjavíkur sem hér um ræðir er, þegar á allar kennitölur félagsins er litið, stöndugt félag með EBITDA sem nemur 58% af tekjum, veltufé frá rekstri sem nemur 45% af tekjum, 53,8% eiginfjárlutfall og eignir sem nema 481,3 ma.kr.

Þegar litið er til A-hluta er mikilvægt að jafnvægi verði náð í rekstri og framlegð í hlutfalli af tekjum bætt í samræmi við viðmið eftirlitsnefndar. Vinnur Reykjavíkurborg markvisst að því eins og vikið verður að hér á eftir. Reykjavíkurborg hefur hins vegar sett sér þau markmið til lengri tíma litið að *skuldaviðmið A-hluta* fari ekki yfir 100% í hlutfalli af tekjum. Í árskýrslu eftirlitsnefndar fyrir árið 2023 segir, þar sem fjallað er um nýjar vinnureglur nefndarinnar bls. 21, „er samkvæmt nýjum vinnureglum miðað við *skuldahlutfall með sama útreikningi og skuldaviðmið*, nema fyrir A-hluta eingöngu.“ Fjármála- og áhættustýringarsvið túlkar þessa skilgreiningu á þá leið að átt sé við *skuldaviðmið A-hluta* og að við útreikning skuli taka tillit til frádráttarliða skv. 14. gr. reglugerðarinnar. Sé það gert nemur hlutfallið 82% sem er talsvert undir þeim viðmiðum sem borgarstjórn hefur sett í Fjármálastefnu Reykjavíkurborgar og þar með undir viðmiðum eftirlitsnefndar.

Rekstrarumhverfi sveitarfélaga var krefjandi á árinu 2023. Þrálát verðbólga, miklar launahækkningar og háir stýrivextir settu þrýsting á rekstrarútgjöld stofnana og fjármagnskostnað borgarinnar. Aðstæður í ytra efnahagsumhverfi má rekja til heimsfaraldurs kórónaveiru árið 2020 þegar ríki og sveitarfélög tóku á sig mikið högg vegna samdráttar í vergri landsframleiðslu sem mældist 6,9% á árinu 2020. Þegar heimsfaraldrinum slotaði snemma árs 2022 jókst spennan í hagkerfinu hratt á Íslandi. Viðsnúningur varð á vinnumarkaði þegar atvinnuleysi hjaðnaði og hagvöxtur mældist 8,9% árið 2022. Vegna ytri aðstæðna steig verðbólga hratt, miklar verðhækkningar voru á húsnæðismarkaði og sökum þenslu hækkaði Seðlabanki Íslands stýrivexti jafnt og þétt. Námu þeir í lok ársins 2023 hámarki eða 9,25% og höfðu á tveimur árum hækkað um 7,25%-stig. Þessi staða hefur sett sterkan svip á rekstur A-hluta borgarinnar. Haustið 2022, við upphaf nýs kjörtímabils, greip borgin til víðtækra aðgerða til að takast á við innri og ytri aðstæður. Var m.a. sett fram og samþykkt Fjármálastefna Reykjavíkurborgar sem tekur til árána 2023 til 2027. Í henni eru settar eru fram skýrar áherslur þar sem tekist er á við rekstrar- og fjárhagslegar áskoranir og mælanleg markmið sett til að stuðla að sjálfbærni í rekstri til lengri tíma litið.

Þá ber þess að geta að rekstur A-hluta Reykjavíkurborgar árið 2023 ber þess glögglega merki að sveitarfélögin glíma enn við umtalsverðar áskoranir vegna verkefna sem flutt hafa verið frá ríki til sveitarfélaga án þess að full fjármögnun hafi fylgt. Vegur þar þyngst fjármögnun málaflokks fatlaðs fólks sem var rekinn með 8,2 ma.kr. halla árið 2023 en halli af rekstri málaflokksins hefur aukist hratt frá því lög nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir tóku gildi. Mikilvægir áfangar hafa þó náðst á síðustu tveimur árum í þeim efnum og fjármagn aukið til málaflokksins með tilfærslu skatttekna frá ríki til sveitarfélaga. Í lok ársins 2022 var gert samkomulag um tilfærslu skatttekna sem nam 0,22% af útsvarsstofni frá og með árinu 2023. Í desember 2023 náðist annar áfangi í samkomulagi við ríkið um breytingu á fjármögnun á þjónustu við fatlað fólk sem fól í sér sambærilega tilfærslu skatttekna sem nemur 0,23% af útsvarsstofni frá og með árinu 2024. Ennþá er þó óútfært hvernig þjónusta við fatlað fólk verður fjármögnuð til framtíðar og talsvert í land, sérstaklega þegar kemur að því að takast á við fjármögnun á þjónustu við börn með fjölþættan vanda og fatlað fólk sem þarf að sæta öryggisráðstöfun svo dæmi sé tekið. Auk þess liggur ekki fyrir hvernig sveitarfélögin eigi að geta tekist á við fyrirsjáanlegar þarfir við frekari uppbyggingu sértækra húsnæðisúrræða og fjölgunar samninga vegna notendastýrðrar persónulegrar aðstoðar.

Að undanförunu hafa væntingar aukist um meiri stöðugleika í ytra efnahagsumhverfi borgarinnar og að verðbólga fari lækkandi. Gengið hefur verið frá hófstílltum kjarasamningum til fjögurra ára við allmörg stéttarfélag sem sveitarfélögin studdu með vilyrðum um lækkun á gjaldskrá og þátttöku í gjaldfrjálsum skólamáltíðum.

Á undanförunum árum hefur Reykjavíkurborg brugðist við erfiðu efnahagsumhverfi með ýmsum aðgerðum s.s. með lækkun á fjárfestingaráætlun, ráðningarreglum og hagræðingaradgerðum. Í fjárhagsáætlun ársins 2025-2029 eru áfram gerðar ríkar kröfur um aðhald í rekstri. Þá hefur verið tekið upp nýtt verklag þar sem skerpt var á ábyrgð stjórnenda og fagraða að forgangsraða þjónustu og verkefnum innan þess fjárhagslega svigrúms sem til staðar er.

Eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga leggur áherslu á það í bréfi sínu við sveitarstjórn að nauðsynlegt sé að fara vel yfir fjárhagslegar forsendur sveitarfélagsins til að ná lágmarksviðmiðum nefndarinnar. Fjárhagsáætlun Reykjavíkurborgar fyrir árið 2025 til 2029 var samþykkt í borgarstjórn þann 3. desember sl. Í útkomuspá ársins 2024 sem birt var samhliða fjárhagsáætluninni er gert ráð fyrir jákvæðri rekstrarniðurstöðu og að framlegð sem hlutfall af tekjum hækki úr 4,5% í 7,4%. Gert er ráð fyrir að skuldaviðmið sem tekur mið af útreikningum skv. 14. gr. reglugerðar nr. 502/2012 fari ekki yfir 83% á áætlunartímabilinu. Á áætlunartímabilinu er síðan gert ráð fyrir hægfara bata og að öll viðmið eftirlitsnefndar verði uppfyllt.

Eins og fyrr segir vinnur Reykjavíkurborg eftir Fjármálastefnu Reykjavíkurborgar 2023-2027 þar sem sett eru markmið um rekstur og þróun fjármála borgarinnar til lengri og skemmri tíma, ásamt mælikvörðum sem snúa annars vegar að A-hluta og hins vegar að A- og B-hluta.

Mælikvarðar fjármálastefnu eru eftirfarandi:

A-hluti

1. Rekstrarniðurstaða verði jákvæð frá og með árinu 2025.
2. Launakostnaður verði að hámarki 80% af samanlögðum útsvars- og Jöfnunarsjóðstekjum frá og með árinu 2026.
3. Veltufé frá rekstri verði yfir 7,5% af tekjum frá árinu 2025.

4. Veltufé frá rekstri dugi fyrir afborgunum lána og skuldbindinga frá og með árinu 2025.
5. Lántaka nemi að hámarki 70% af fjárfestingum ársins frá og með árinu 2025.
6. Skuldaviðmið A-hluta fari ekki yfir 100% af tekjum.

Samstæða – A- og B-hluti

1. Jafnvægisviðmið samstæðu sé jákvætt.
2. Skuldaviðmið samstæðu verði ekki hærra en 150% [frá og með 2027].

Fjármálastefnan byggir á grunngildum borgarinnar um *sjálfbærni, varfærni, stöðugleika, festu, fyrirsjáanleika* og *gagnsæi* sem varða leið borgarinnar að því að uppfylla fjármálareglur sveitarfélaga. Gert er ráð fyrir að markmið stefnunnar verði öll uppfyllt skv. fjárhagsáætlun 2025-2027 sem samþykkt var þann 3. desember síðast liðinn, sbr. niðurstöður í eftirfarandi töflu:

A-hluti	Markmið fjármálastefnu	Útk.spá 2024	Fjárhagsáætlun samþykkt 3. des. 2024			
			2025	2026	2027	2028
Rekstrarniðurstaða	>0	531	1.298	4.642	6.672	
Hlutfall launakostnaðar	<80%	79,9%	76,5%	76,1%	75,4%	
Veltufé frá rekstri / tekjum	>7,5%	5,5%	7,6%	7,6%	8,0%	
Veltufé frá rekstri / afb. lána	>1,0	0,80	1,32	1,23	1,04	
Lántaka / fjárfestingum	<70%	72%	65%	59%	54%	
Skuldaviðmið	<100%	80%	83%	82%	80%	
Handbært fé í árslok	>8.000	10.512	10.415	10.957	9.212	

Samstæða	Markmið fjármálastefnu	Fjárhagsáætlun samþykkt 3. des. 2024			
		2025	2026	2027	2028
Þriggja ára jafnvægisviðmið	>0	10.205	28.806	36.474	43.155
Skuldaviðmið	<150%	109,0%	108,0%	107,0%	103,0%

Virðingarfyllst,

Halldóra Káradóttir,
sviðsstjóri fjármála- og áhættustýringarsviðs